

VU Research Portal

Hoogerwerf 'revisited'. Over de beleidstheorie 2.0 en de Participatiewet

Bosselaar, Hans; Bannink, Duco

published in

Met andere ogen
2020

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Bosselaar, H., & Bannink, D. (2020). Hoogerwerf 'revisited'. Over de beleidstheorie 2.0 en de Participatiewet. In H. Bosselaar (Ed.), *Met andere ogen: Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet* (pp. 191-200). Boom bestuurskunde.
https://www.researchgate.net/publication/347976524_Hoogerwerf_'revisited'_Over_de_beleidstheorie_20_en_de_Participatiewet

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/347976524>

Hoogerwerf 'revisited'. Over de beleidstheorie 2.0 en de Participatiewet

Chapter · December 2020

CITATION

1

READS

236

2 authors:



Duco Bannink

Vrije Universiteit Amsterdam

46 PUBLICATIONS 133 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Hans Bosselaar

Vrije Universiteit Amsterdam

21 PUBLICATIONS 19 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Personal Return to Work Budgets for Persons with Disabilities: Demand-Based Delivery of Re-Integration Services in the Netherlands [View project](#)



WORKS (Work organisation and restructuring in the knowledge society) [View project](#)

Duco Bannink & Hans Bosselaar

12.1

INLEIDING

In hoofdstuk 3 van deze bundel geeft Patricia van Echtelt inzicht in de, door het SCP gereconstrueerde, beleidstheorie van de Participatiewet. De beleidstheorie is het geheel aan vooronderstellingen van een beleid. Een beleidstheorie is hoe de beleidsmaker denkt dat het beleid werkt. Maar over het algemeen genomen hantieren wij ook dagelijks beleidstheorieën. Stel, je hebt enorme, acute zin in een broodje kaas, honger! Dan moet je een plan verzinnen hoe je aan dat broodje komt. Dat plan, dát is een beleidstheorie!

Als je door de stad loopt, dan kun je naar een broodjeszaak en om dat broodje vragen. Krijg je dat zomaar? Nee! Het ligt voor de hand dat de broodjeszaak het broodje waar je zo'n trek in hebt, maakt om daar geld mee te verdienen. Heb je geld? Ja? Oké, dan is het beleid: je gaat naar de broodjeszaak en daar ga je vragen wat een broodje kaas kost en dan betaal je aan de broodjesbaas het gevraagde bedrag. Of niet, als je het bijvoorbeeld toch te duur vindt. Maar dan krijg je het broodje ook niet.

Als je niet in de stad bent, maar thuis, dan zou het kunnen dat je aan je eventuele partner, kind, ouder, huisgenoot kunt vragen of hij of zij zin heeft om samen een broodje te eten. Heeft die ander ook trek, dan kun je gezellig samen aan tafel. Heeft ie geen trek? Dan haal je de kaas uit de koelkast en ga je zelf lekker een broodje maken en vertel je later hoe lekker je dat hebt zitten opeten.

Of, stel, je bent op je werk en je bent daar de baas en je hebt een persoonlijk assistent wiens taak het is om jou van broodjes te voorzien als je honger hebt. Dan doe je 'bzzz' op het buzzerknopje en komt hij of zij binnen en vraagt wat er is en dan zeg jij dat je een broodje kaas wilt en dan wordt het geregeld.

Wat zeggen de voorbeelden nu over de beleidstheorie? In de drie voorbeelden zijn drie typen beleidstheorie verwerkt.

Beleidstheorie type 1 is: het leven is geordend door middel van marktrelaties. Als ik een broodje wil, moet ik mijn vraag formuleren en geld betalen. Beleidstheorie type 2 is: we doen het samen. Als ik een broodje wil, dan moet ik overleggen met de ander. Beleidstheorie type 3 is: ik ben de baas en de ander is de onderdaan. Als ik een broodje wil, dan geef ik iemand opdracht dat broodje te gaan regelen.

Een beleidstheorie bevat, zoals gezegd, vooronderstellingen over hoe het beleid werkt. Uit de voorbeelden hierboven is op te maken dat het hier niet alleen moet gaan over de relatie tussen de beleidsdoelstelling en het middel: als ik m'n honger wil stillen (doel), dan moet ik een broodje bemachtigen en opeten (middel). Nee, het moet ook gaan over de vraag *hoe* dat beleidsmiddel dan wordt geproduceerd. Er komt dus een stap tussen en die stap is opnieuw een doel-middelrelatie, maar nu is het vorige middel (broodje bemachtigen) een tussendoel geworden. Als ik wil dat ik een broodje krijg, hoe moet ik dan het handelen van de ander beïnvloeden? Schematisch ziet dat er zo uit:

handelen van derden beïnvloeden → broodje bemachtigen → honger stillen

De aandacht voor de theorie van beleid is de laatste jaren sterk toegenomen, omdat een goede beleidstheorie van wezenlijk belang is om de uiteindelijke doelen te behalen. Steeds vaker komen we erachter dat nieuw beleid berust op meerdere, vaak conflicterende beleidstheorieën of op theorieën waarbij je op voorhand al kunt verwachten dat het beleid niet tot de beoogde doelen zal leiden. Falend beleid heeft vaak te maken met een beleidstheorie die op basis van eerdere ervaringen – of beter: wetenschappelijk onderzoek – als zwak of niet plausibel beoordeeld kan worden.

Bestuurswetenschapper Andries Hoogerwerf is een grootheid als het gaat om het agenderen van de beleidstheorie als de ultieme onderbouwing van nieuw beleid (zie bijvoorbeeld Hoogerwerf & Herweijer, 2014). Zijn boeken en artikelen zijn al decennia verplichte leerstof in de bestuurskundige opleidingen in Nederland en daarbuiten. Volgens Hoogerwerf is beleid een set doeleinden en middelen, met bepaalde tijdskeuzes. Hieruit volgt zijn definitie van een beleidstheorie, dat beleid berust op de (impliciete en expliciete) vooronderstellingen van beleidsmakers over de relatie tussen middelen en doelen. Het is de definitie die wij presenteren aan onze eerstejaars studenten bestuurskunde. Het veronderstelt dat de causale relatie tussen doelen en middelen in principe te kennen is en langere tijd niet of nauwelijks zal veranderen. Immers, beleid maak je voor een langere periode.

Maar de wereld verandert en met de definitie van de beleidstheorie van Hoogerwerf komen we bij onze vierdejaars studenten niet weg. Met hen bespreken we wat je de definitie van een beleidstheorie 2.0 zou kunnen noemen. Ja, het is doeleinden

en middelen, maar doeleinden en middelen hangen altijd vast aan *posities*. Het doel en het middel zijn altijd *van iemand*. Oftewel: je kunt vanuit een ministerie of gemeentelijke dienst wel beleid willen maken volgens een overwogen beleidstheorie, maar andere ministeries, afdelingen, ondernemingen, maatschappelijke organisaties en gemeenschappen doen dat ook. En dat maakt uit. Het maakt uit of de *iemand* die jou het broodje geeft de uitbater is van de broodjeszaak, je partner met wie je een huishouden deelt of een ondergeschikte medewerker. In alle drie de voorbeelden is er sprake van een andere manier om de doelen en middelen op elkaar af te stemmen. Het 'afstemmingsmechanisme' van voorbeeld 1 is kopen. Dat kun je doorgaans niet gebruiken in de relatie uit voorbeeld 2 (overleggen) of 3 (opdracht geven/aansturen). Elk afstemmingsmechanisme past bij een eigen 'context'. Je kunt gezellig met de meneer of mevrouw van de broodjeszaak gaan zitten kletsen over een broodje kaas of je kunt als opdracht geven dat ie een broodje voor je moet maken, maar je zal hem of haar toch gewoon moeten betalen voor de geleverde dienst, want dat is het 'handelingsperspectief' van deze persoon.

Waar gaat het dus om bij een beleidstheorie 2.0? Het gaat erom dat de beleidsmaker een juist beeld heeft van de context waarin een afstemmingsmechanisme in het beleid wordt toegepast en van het handelingsperspectief van de *iemanden* ('actoren') die nodig zijn voor het realiseren van het beleid. Wil de *iemand* die het middel is voor *mijn* doel eigenlijk wel hetzelfde als ik? Is dit anders dan de beleidstheorie 1.0 van Hoogerwerf? Op het eerste gezicht wellicht niet, ware het niet dat in de complexe samenwerkingsrelaties van tegenwoordig geen enkel traditioneel afstemmingsmechanisme op zijn plaats is. Denk aan de gesprekstafels waar het klimaatkkoord is gesmeed of de samenwerking in wijkteams rond mensen met multiproblematiek. Je lijkt eruit te komen, maar elke stap voorwaarts levert weer nieuwe vragen en conflicten op; onbedoelde gevolgen zijn een onvermijdelijk onderdeel van het proces. Beleid maken is niet langer een rationeel *reflectief* proces, maar meer een voortdurend *reflexief* proces, waarbij betrokkenen voor zichzelf (meestal) wel weten waar zij heen willen, maar nooit waar ze uit zullen komen; de gezamenlijke uitkomst is ongewis. Daarbij is, door de dynamiek van de relaties met de anderen, het beleid nooit meer af. Exit Hoogerwerf 1.0.

In dit hoofdstuk bespreken we kort de evaluatie van de Participatiewet door het SCP.¹ Het SCP brengt de beleidstheorie netjes in kaart en constateert dat een aantal van de centrale aannames uit de beleidstheorie niet waar lijkt te zijn. Vervolgens bekijken wij de aannames ook en dat doen we vanuit de vraag of de opstellers van de beleidstheorie genoeg hebben gekeken of de toegepaste afstemmingsmechanismen inderdaad passen bij de context van de implementatie van de Participatiewet. Dus of ze passen op de handelingsperspectieven van de actoren die nodig zijn voor

1. Zie ook hoofdstuk 3 in deze bundel van Patricia van Echtelt.

het beleid (par. 12.2). We denken dat de Participatiewet onbedoelde gevolgen heeft, juist omdat dit niet echt het geval lijkt te zijn. Op het eind bespreken we waarom er eigenlijk altijd onbedoelde gevolgen van beleid zijn (par. 12.3) en vervolgens wat voor onbedoelde gevolgen van beleid er kunnen optreden, en of je daaraan iets kunt doen en wat dan (par. 12.4).

12.2 DE EVALUATIE VAN DE PARTICIPATIEWET DOOR HET SCP

Het SCP bespreekt een aantal onverwachte effecten van de Participatiewet. Vier van de centrale aannames onder de Participatiewet zijn volgens het SCP niet of niet volledig terecht geweest, namelijk:

- Mensen uit de doelgroep zijn in staat om te werken en willen dit ook graag.
- De instrumenten van de Participatiewet werken als stimulans en dragen bij aan een match tussen aanbod en vraag.
- Eén regeling is eenvoudig en duidelijk en verhoogt daarmee de kansen voor de doelgroep.
- Verplichtingen en financiële prikkels werken stimulerend.

Dat deze aannames niet zijn uitgekomen, wordt mede veroorzaakt door drie problemen met de structuur van de Participatiewet en de uitwerking ervan, zo betoogt het SCP. Het gaat om de volgende zaken:

1. Werkgevers reageren niet op prikkels.
2. Omdat middelen zijn samengevoegd, blijven mensen ‘voor wie ondersteuning het kostbaarst is, (...) eerder buiten beeld bij gemeenten en werkgevers’.
3. Het systeem met verschillende regelingen voor verschillende doelgroepen is te complex en staat aan effectieve toepassing in de weg.

Waarom werkt de Participatiewet niet goed?

Laten we eens beginnen bij het setje van centrale aannames. De vierde centrale aanname was dat verplichtingen en financiële prikkels stimulerend werken, maar nu blijkt (eerste probleem) dat werkgevers niet reageren op prikkels. Dat is een onverwachte bevinding. Een werkgever wordt vaak terecht opgevat als een iemand (een ‘actor’) die zich in de ‘context’ van een markt begeeft en daarom in zijn ‘handelingsperspectief’ primair gericht is op kosten en opbrengsten. Waarom reageert hij of zij dan niet op de prikkels van de Participatiewet?

Er zijn twee antwoorden mogelijk, die allebei waar kunnen zijn, maar waarschijnlijk voor verschillende groepen werkgevers. Het eerste antwoord is: onze inschatting van het handelingsperspectief van de werkgever is verkeerd. Werkgevers zijn niet altijd gericht op prikkels, maar juist op overleg. Er zijn ‘maatschappelijk verantwoord ondernemers’ (mvo) die niet zozeer mensen met een beperking willen opnemen omdat het financieel wat oplevert, maar omdat ze dat vanwege de een of

andere overweging belangrijk vinden. Voor die groep werkgevers is een financiële prikkel met allerlei controlearrangementen eromheen alleen maar vervelend. Het is gezeur dat afleidt van wat ze eigenlijk aan het doen zijn, namelijk iets goeds doen in de wereld. Liever hebben ze overleg en samenwerking met mensen die hen kunnen bijstaan bij het realiseren van hun maatschappelijke doelstelling.

Het tweede mogelijke antwoord is: onze inschatting van het handelingsperspectief van de werkgever is wel goed, maar de werkgever is het, binnen dit handelingsperspectief, niet eens met onze inschatting van de kosten. De werkgever accepteert de logica van prikkelsturing wel en is er ook gevoelig voor, maar de prikkel die we geven, is véél te laag. De kosten die de werkgever ervaart, zijn veel hoger dan de vergoeding vanuit de Participatiewet. De kosten van het opnemen van een medewerker met beperkingen bestaan niet alleen uit zijn of haar lagere productiviteit, maar ook uit de inpassingskosten (van de directe collega's) en de regelkosten (van het management).

Dit laatste vermoeden kunnen we verbinden aan de twee andere problemen in de structuur en uitwerking van de Participatiewet. De ervaren ondersteuning is beperkt, de werkgever ziet zich voor een zware taak gesteld. Daarom neemt hij uit de groep werknemers met een beperking liever een werknemer aan met een relatief lichte beperking of een relatief hoge loonwaarde. En daarom neemt hij liever een werknemer aan met een lichamelijke beperking dan met een cognitieve of psychische. De werkgever zal vermoeden dat een eenmalige aanpassing van de werkplek mogelijk is bij een werknemer met lichamelijke beperkingen, maar dat voortdurende inspanningen ter ondersteuning nodig zijn bij werknemers met een psychische of cognitieve beperking. Hieruit is vervolgens probleem nummer 2 te verklaren: mensen voor wie ondersteuning het kostbaarst is, blijven eerder buiten beeld. En zo brengen oplossingen en uitwerkingen voor het ene probleem meteen nieuwe, onbedoelde gevolgen en problemen met zich mee.

De reactie op die geanticipeerde reactie zat al in de Participatiewet, want dat was de onderverdeling van verschillende instrumenten voor verschillende doelgroepen. Dit miskent echter (1) dat de middelen nog steeds als één budget bij de gemeente liggen en de gemeente dus afwegingen zal moeten blijven maken tussen de meer en minder kansrijke groepen, en (2) dat het helemaal niet zo duidelijk is tot welke doelgroep een cliënt behoort. Er zit altijd onvermijdelijk ruimte in de bureaucratische indeling en indicatiestelling van cliënten.

Professionele beleidsvrijheid

Het niet werken van de prikkel in de Participatiewet heeft er dus mee te maken dat werkgevers eigen afwegingen maken of, en zo ja hoe, te reageren op een prikkel. In

de huidige tijd van sterk gedifferentieerde en zich snel ontwikkelende bedrijvigheid zijn reacties van, in dit geval, werkgevers veel moeilijker te voorspellen dan in de tijd van Hoogerwerf 1.0. Dit gegeven wordt nog eens versterkt doordat wettelijke regels, zoals financiële prikkels, altijd ruimte bieden voor specifieke, vaak lokale, uitwerkingen. De combinatie van de *eigen afwegingen* die actoren altijd maken en de *ruimte* die er onvermijdelijk is bij de toepassing van beleid vormt volgens ons de hoofdoorzaak van de onbedoelde effecten van beleid en van de onvoorspelbaarheid van de uitkomsten ervan.

We gaan hier dieper op in, te beginnen bij de beleidsruimte die veel wetgeving biedt. Bij de uitvoering van beleid brengt de professionele uitvoerder de doelstelling van de wet zo veel mogelijk in overeenstemming met de mogelijkheden van het concrete individuele geval van de cliënt. Of en hoe dat in de praktijk gebeurt, ligt buiten de directe invloedssfeer van de beleidsmaker (Bannink, Six & Van Wijk, 2015). De beleidsmaker bepaalt alleen op hoofdlijnen wat er moet gebeuren. Het is een als-dan-structuur; de beleidsmaker bepaalt: *als* dit het geval is, *dan* moet je dat doen. Dit is dus een abstracte opdracht aan de uitvoerder en zegt niks over de concrete werkelijkheid. De feitelijke regeltoepassing is iets heel anders. Regeltoepassing is niet abstract en algemeen, maar concreet en specifiek. Er is altijd een moment dat de regeltoepasser vast moet stellen of de door de beleidsmaker abstract beschreven situatie daadwerkelijk is ingetreden.

Als de uitvoerder heeft vastgesteld dat de voorgeschreven situatie is ingetreden, dan is het nog aan de uitvoerder om te bepalen of hij aan de situatie daadwerkelijk het voorgeschreven vervolg wil geven. Ook dat is uiteindelijk de professionele beleidsvrijheid van de uitvoerder. Beide stappen in het werk van de uitvoerder bepalen de onvoorspelbaarheid van de uitkomsten van het door de beleidsmaker opgestelde beleid. Dat betekent dus dat als er bij de beleidsuitvoering iets anders uitkomt dan de beleidsmaker bedacht heeft, dat dan dus geen gevolg van oneigenlijk gebruik van de regel of zelfs fraude is, maar van de eigen (professionele) afwegingen die de uitvoerder maakt bij de uitvoering van het beleid.

Om te begrijpen waarom beleid in de praktijk op een bepaalde manier uitpakt, moeten we begrijpen wat het 'handelingsperspectief' van de beleidstoepasser is geweest. Daarbij kan het gaan om de klantmanager die het sanctiebeleid uit de Participatiewet toepast, maar ook om de werkgever die via de Wet banenafsprak en de Quotumwetgeving wordt geprikkeld om mensen met een beperking in dienst te nemen. Ook dat is beleidstoepassing.

Het niet uitkomen van een beleidstheorie is dus afhankelijk van de afwegingen van de beleidstoepasser. In de literatuur onderscheiden we bij elke type van sturing

(markt, overleg en hiërarchie) een typische onverwachte en onbedoelde reactie van de beleidstoepassers.

De onbedoelde reactie op prikkelsturing: prestatieparadox

Als we afstemmen via marktprincipes, dan zeggen we eigenlijk: we ruilen iets. Jij doet iets voor mij en ik doe iets voor jou. De prikkel in de Participatiewet is een voorbeeld. Voor de werkgever die onvoldoende werknemers met een beperking in dienst heeft, dreigt een boete. De beleidstheorie van de wetgever is: de uitvoerende actor is een werkgever en die reageert op de prikkel door mensen met een beperking in dienst te nemen. Maar de werkgever gaat, gegeven het bestaan van de prikkel, zelf afwegingen maken. De prikkel is een van de dingen waar hij naar kijkt, maar hij kijkt ook naar zijn eigen doelen en belangen. Hierdoor wordt waarschijnlijk niet de doelstelling van de beleidsmaker, de arbeidsintegratie van mensen met een beperking, richtinggevend voor de werkgever, maar de dreigende sanctie. De werkgever denkt met andere woorden: hoe nadelig is de dreigende boete vergeleken met de inspanningen voor het in dienst nemen en houden van een werknemer met een beperking? Dat de beleidsmaker een andere bedoeling had met de gestelde eisen, doet er niet toe. De werkgever maakt zelf de afweging hoe op de prikkel te reageren.

Dit fenomeen heet de 'prestatieparadox' (Van Thiel & Leeuw, 2002). De prestatieparadox betekent: als een beleidsmaker probeert om af te stemmen via marktprikkels (prestatiesturing), dan krijgt hij de prestatie die hij vraagt, maar dat is vaak niet de prestatie die hij wil, in dit geval de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking.

We zien dit onbedoelde gevolg terug bij de Participatiewet. Het SCP stelde vast: werkgevers voldoen als groep redelijk aan de in de wet gestelde eisen, maar ze maken daarbinnen hun eigen selectie. Zolang er nog geen concrete sancties worden toegepast, nemen de meeste werkgevers nog geen concrete stappen om werkzoekenden met een beperking in dienst te nemen.

Dat de meeste werkgevers niet op de prikkels uit de Participatiewet reageren, wijst op de prestatieparadox, maar daarnaast ook op iets anders. De prestatieparadox zegt: de meeste werkgevers reageren wel op prikkels, maar de uiteindelijke afweging is ongunstig. Ze zien veel hogere kosten dan de beleidsmaker heeft aangenomen, waardoor ze geen werknemers met een beperking in dienst nemen. Deze uitkomst is tegelijkertijd ook een indicatie dat een klein deel van de werkgevers een andere motivatie heeft om werknemers met een beperking in dienst te nemen.

Voor deze groep werkt prikkelsturing niet. Voor hen werkt afstemmen door overleggen beter. Maar ook bij die afstemmingsmethode zijn onbedoelde gevolgen te verwachten. Daar gaan we nu naar kijken.

Onbedoelde reacties op overleg: toch de eigen doelstellingen

Een beleidsmaker kan kiezen voor afstemmen via overleg als hij vermoedt dat de te beïnvloeden actor, zoals de werkgever, hetzelfde doel heeft als de beleidsmaker én dat de werkgever bereid is zijn eigen kennis in te zetten voor het oplossen van het beleidsprobleem. Het beleidsprobleem is hier de arbeidsparticipatie van werknemers met een beperking, dus de problemen die werknemers met een beperking ondervinden bij het vinden van werk en bij het werk zelf. Stel dat de gemeente als beleidsmaker denkt: werkgevers willen graag maatschappelijk verantwoord ondernemen en dus willen ze werknemers met een beperking aannemen. Maar werkgevers hebben meer verstand van het organiseren van werk dan wij, als gemeente. Dus we moeten met hen overleggen over de vraag hoe zij het werk willen inrichten en welke ondersteuning zij vanuit de Participatiewet nodig hebben, zoals bijvoorbeeld een loonkostensubsidie.

Het is aan de gemeente om te bepalen hoe ze de hoogte van de loonkostensubsidie bepaalt. Overleg veronderstelt dat beide partijen er gezamenlijk uitkomen. De praktijk is echter weerbarstiger. Veel verhalen zijn bekend van bedrijven die toch de eigen belangen voorop willen stellen en proberen een zo hoog mogelijke loonkostensubsidie in de wacht te slepen.

Voor de gemeenten met hoge uitstroombestemmingen is het verleidelijk om hier toch op in te gaan, hetgeen een te dure uitvoering van beleid tot gevolg heeft. Dit zou je kunnen opvangen door het stellen van aanvullende regels. En zo komen we bij het derde sturingsmechanisme en de mogelijke onbedoelde reactie van beleids-toepassers.

Onbedoelde reacties op hiërarchische sturing: 'coping'

In de Participatiewet en de aanvullende regels van de Staatsecretaris van SZW zit een stelsel van regels over de manier waarop werkzoekenden zich moeten gedragen om recht te hebben en te houden op een uitkering. Het is een vorm van hiërarchisch sturen. Bij afstemmen door sturen moet je je een 'verticale' relatie voorstellen tussen een 'baas' (de beleidsmaker) en een 'toepasser' (de andere 'actor', bijvoorbeeld de uitkeringsgerechtigde of de werkgever). De baas geeft de uitvoerder een opdracht: jij moet dit op deze manier doen. De baas geeft die opdracht vanaf een afstand. De baas doet de taak niet zelf, die draagt hij juist op aan de uitvoerder. Dus de uitvoerder doet de 'toepassing' van de opdracht.

Nu wordt het een beetje technisch. De opdracht van de baas is algemeen en abstract, zoals het sanctioneren van een cliënt voor het niet melden van veranderingen in de persoonlijke situatie. De opdracht gaat dus niet over een specifiek persoon, dat kan niet, maar over een situatie die mogelijk kan intreden. Er zit in de

opdracht geen uitspraak over de concrete werkelijkheid, alleen over mogelijke werkelijkheden. De uitvoerder moet een eventuele sanctie toepassen op de *concrete* kenmerken van die uitkeringsgerechtigde. En daar doemen ook, nu bij de hiërarchische sturing, de onbedoelde gevolgen op.

Elke uitvoerder van beleidsregels wil graag zijn eigen werkomstandigheden beheersen (Lipsky, 1980). Hij gebruikt de ruimte, hoe klein ook, om net als bij de prikkelsturing en afstemming via overleg eigen voorkeuren door te voeren. Dat kan zijn: blind de regels volgen en heel goed luisteren om zo veel mogelijk problemen te voorkomen, of zich er zo makkelijk mogelijk van afmaken. Dit onbedoelde gevolg wordt 'coping' genoemd (Lipsky, 1980). De uitvoerende professional kiest ervoor om in de beleidsuitvoering partij te kiezen voor zijn cliënt en de overtreding van informatieplicht niet te bestraffen, bijvoorbeeld om de cliënt niet in de problemen te brengen.

12.4 LESSEN UIT DE EVALUATIE VAN DE PARTICIPATIEWET: NAAR DE BELEIDSTHEORIE 2.0

Wat leert ons dit nu? Dat de beleidsmaker zich bewust moet zijn van de 'andere actoren' die al dan niet meebewegen met de doelstellingen van de beleidsmaker. Volgens ons laat de Participatiewet daarbij een heel rare combinatie van redeneringen zien. Namelijk: de Participatiewet is het antwoord van de beleidsmaker op het gegroeide inzicht dat de nieuwe Algemene bijstandswet van 1996 (met een prikkel aan gemeenten om in te zetten op re-integratie) en de Wet werk en bijstand van 2004 (met een sterkere prikkel en meer beslisruimte voor gemeenten) niet hebben geleid tot een hogere arbeidsparticipatie door werknemers met een beperking. De gedachte was toen: we stoppen de kwetsbare groepen werknemers bij elkaar in één regeling, voegen de budgetten samen en houden vast aan de prikkel gericht op re-integratie. Dit alles moet ervoor zorgen dat de 'andere actoren' nu echt moeten gaan zorgen voor de re-integratie van deze groep. Denkend vanuit de beleidstheorie 2.0 is dit geen handige strategie. De onvoorspelbaarheid van het gedrag van de anderen is een gegeven. Opnieuw zullen zij andere keuzes maken op basis van de eigen afwegingen.

Kan dit nu beter? We denken in ieder geval dat beleid maken niet langer een kwestie is van een beleidstheorie opstellen, toetsen en uitvoeren, maar een voortdurend aftasten van de effecten van gekozen strategieën en de gezette stappen en die steeds opnieuw overwegen en heroverwegen. Daarbij gaat het niet alleen om doeleinden en middelen (Hoogerwerf 1.0), maar ook om de bijbehorende actoren (Hoogerwerf 2.0). En juist daarom is het niet makkelijk. Hedendaags besturen veronderstelt dat degene die onderwerp van dat bestuur is, tegelijkertijd zelf ook stuurt. En het veronderstelt dat die ander dat ook goed kan (Giddens, 1994). Juist dat maakt de zaak er niet makkelijker op. Want als de gestuurde ook stuurder is,

dan is het resultaat van het gezamenlijk sturen op voorhand vaak niet te overzien en ligt bijstelling op termijn vaak voor de hand. Het bouwen van een beleidstheorie 2.0 betekent dus dat je voortdurend voorsorteert op je eigen te verwachten, toekomstige problemen. Hierbij moet je je omgeving in kaart brengen en bij voorkeur kennen en empathisch begrijpen.

Maar die ander is en blijft een ander. Je kunt dus niet langer verwachten dat een gekozen strategie moet of zal leiden tot de beoogde doelen. Integendeel, het langzaam vooruitgaan in de, op dat moment, beoogde richting is het maximaal haalbare. Of en welk maximaal haalbaar doel daadwerkelijk wordt bereikt, zal dan ook onderwerp moeten zijn van de doorlopende evaluatie van de voortgang en van de gerealiseerde doelen. Het werken volgens beleidstheorie 2.0 is dus geen statisch, maar een lerend proces, waarbij het behalen en het evalueren van 'small wins' (Termeer & Dewulf, 2019) bijdragen aan het levend en up-to-date houden van de beleidstheorie.

Voor wetgevingsjuristen, departementen en lokale beleidsmakers is het een uitdaging om voor dit onvermijdelijke proces de passende juridische, begrotings-, evaluatie- en verantwoordingskaders en -praktijken te ontwikkelen. Dat is lastig, maar het is weinig productief om vast te houden aan het werken volgens Hoogerwerf 1.0.

LITERATUUR

- Bannink, D., Six, F. & Wijk, E. van (2015). Bureaucratic, market or professional control? A theory on the relation between street-level task characteristics and the feasibility of control mechanisms. In: P. Hupe, M. Hill & A. Buffat (Eds.), *Understanding street-level bureaucracy* (pp. 205-226). Bristol: Policy Press.
- Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Giddens, A. (1994). Living in a postindustrial society. In: U. Beck, A. Giddens & S. Lash (Eds.), *Reflexive modernization* (pp. 56-110). Cambridge: Polity Press.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (red.) (2014). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (9de druk). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.
- Termeer, C. & Dewulf, A. (2019). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, 38(2), 298-314.
- Thiel, S. van & Leeuw, F. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Productivity and Management Review*, 25(3), 267-281.